

**Anhörung Föderalismusreform, hier: Heimgesetz
Beantwortung des Fragenkatalogs der SPD- und der CDU/CSU-Bundestagsfraktion
durch das Diakonische Werk der EKD**

Stand 04.05.2006

Vorbemerkung

Das Diakonische Werk der EKD stellt zu der Frage, ob das Heimrecht auf die Länder übertragen werden soll, gerne die Erfahrung zur Verfügung, die aus der diakonischen Arbeit für und mit pflegebedürftigen Menschen und Menschen mit Behinderungen gewonnen wurden. Bereits zu einem früheren Zeitpunkt hatten wir uns mit einer Positionierung an die Mitglieder des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages gewandt, die wir beifügen. Wir befürworten eine Beibehaltung der Bundeskompetenz für das Heimrecht unabhängig davon, dass wir dringenden fachlichen Novellierungsbedarf sehen. Wir stellen diese Frage allerdings in den weiteren Zusammenhang der Steuerungsfähigkeit der Systeme des SGB XI und des SGB IX. Außerdem benennen wir das Problem einer wirksamen Qualitätssicherung und deren Finanzierung. Hier ist festzustellen, dass die entsprechenden Instrumente des SGB XI bisher eine befriedigende Wirksamkeit vermissen lassen. Eine Stärkung dieses Instrumentariums könnte zu Entlastungen im Regelungsbereich des Heimrechtes führen und wäre auch ordnungspolitisch sinnvoll.

Zum vorgelegten Fragenkatalog ist festzustellen, dass er sich nahezu ausschließlich auf ältere und pflegebedürftige Menschen in stationären Pflegeeinrichtungen nach SGB XI bezieht; der Personenkreis der Menschen mit Behinderungen in stationären Einrichtungen nach SGB XII bleibt weitestgehend unberücksichtigt. Da aber das Heimrecht in gleicher Weise für Menschen mit Behinderungen in stationären Einrichtungen nach SGB XII gilt, mahnen wir eindringlich an, auch die spezifische Situation dieser Personengruppe in den Blick zu nehmen. Wir werden bei der Beantwortung der Fragen entsprechende Aspekte miteinbeziehen. Hierzu zählt, dass nicht nur das Zusammenwirken des Heimrechts mit dem Pflegeversicherungsrecht (SGB XI), sondern auch mit dem Sozialhilferecht (SGB XII) von hoher Bedeutung ist.

Zu Frage 1 und 1a:

Das Heimrecht enthält Standards für die Qualität der Pflege und Betreuung in Heimen. Wie beurteilen Sie vor dem Hintergrund, dass im Medizinbereich weiterhin bundesweite Qualitätsanforderungen gelten und die Pflegeversicherung ebenfalls in der Hand des Bundes verbleiben wird, die Pläne, das Heimrecht an die Länder zu geben?

Welche Auswirkungen könnte diese Kompetenzverlagerung aus Ihrer Sicht auf die Pflegeversicherung und den Medizinbereich haben?

Das bisherige Instrumentarium des SGB XI ist für die Qualitätssicherung kaum wirksam. Da viele wichtige Instrumente in das Belieben der Vertragspartner gestellt sind, verhindern die Kostenträger Qualitätsvereinbarungen oder Personalbemessungsinstrumente, welche kostenwirksam werden könnten. Der Gesetzgeber übergibt damit seine sozialstaatliche und grundrechtswahrende Verantwortung an ein bisher nicht verbindlich genug gestaltetes Vertragssystem. Er kann damit die Verantwortung für etwaige personelle Unterbesetzungen vordergründig den Vertragsparteien anlasten. Gleichzeitig machen die Kostenträger immer wieder Einrichtungen für Fehler verantwortlich, die sie mangels Finanzierung mit zu verantworten haben. Schließlich hat das Bundessozialgericht hinsichtlich der Vergütungsverhandlungen eine Marktpreistheorie vertreten, die von falschen Voraussetzungen ausgeht und im Gesetz keine Grundlage findet. Die zugrundeliegende These, dass durch einen reinen Preiswettbewerb Qualität entsteht und nachwuchsfreundliche Arbeitsbedingungen entstehen widerspricht diametral der Vorgabe des SGB XI nach leistungsgerechten Pflegesätzen, deren wirtschaftliche Verwendung nachprüfbar ist.

In dieser Gemengelage ist das Heimrecht einer der wenigen verlässlichen, wenn auch reformbedürftigen Vorgaben für diesen wichtigen Bereich. Das Heimrecht ist unmittelbar oder

mittelbar mit einer Vielzahl von Gesetzen verknüpft. Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs spielen dabei ebenso eine Rolle wie Regelungen aus dem Pflegeversicherungsrecht und dem Sozialhilferecht. Wie die Vergangenheit gezeigt hat, gelingt es schon dann, wenn die Gesetzgebungskompetenz in einer Hand ist, nicht immer, die entstehende Vielzahl von Schnittstellenproblemen zu erkennen und zu verhindern. Die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder wird diese Problematik. Dies ist beim Heimgesetz besonders problematisch, da es an zentraler Stelle zwischen Sozial-, Zivil- und Ordnungsrecht steht.

Die Ausgestaltung des Rechtsverhältnisses mit dem Heimträger ist für die Selbstbestimmungsmöglichkeiten der Leistungsempfänger sehr bedeutsam. Es kann sinnvoll nur in abgestimmten Regelungen auf Bundes- und Landesebene erfolgen. Sicherlich ist nicht für alle Fragen ein Bundesgesetz das sinnvollste Regelungsinstrument. In jedem Fall aber bedürfen die Ziele des Heimgesetzes und die Mitwirkung der Bewohnerinnen und Bewohner als gleichrangige Vertrags- und Gesprächspartner der Heimleitung (s. insbesondere §§ 5 und 10 HeimG) einer bundeseinheitlichen Regelung. Dasselbe gilt auch für die Bestimmungen über die essentiellen Bestandteile und die Durchführung des Heimvertrages. Diese Fragen berühren die Lebensverhältnisse der in Einrichtungen zu begleitenden Personen in grundlegender Weise. Eine bundeseinheitliche Regelung ist hier erforderlich und dazu geeignet, die Vorgaben des Sozialgesetzbuches zur Rechtsstellung der Leistungsberechtigten umzusetzen und auszudifferenzieren.

Wir verstehen die derzeit favorisierte Formulierung im Gesetzentwurf so, dass das Heimrecht in seiner ganzen Breite, wie sie vom geltenden Heimgesetz und seinen Verordnungen umschrieben wird, auf die Landesebene verlagert werden soll. Insbesondere soll der Grundsatz umgesetzt werden, keine Leistungsbestimmung durch Dritte zu ermöglichen. Die Formulierungen bieten allerdings auch Spielraum für andere Auslegungen, bei denen Teile der Zuständigkeit für das Heimrecht beim Bund verblieben. Dies führt zu nicht unerheblichen Rechtsunsicherheiten. So steht einerseits zu befürchten, dass das zivilrechtliche und das sonstige Heimrecht auseinanderfallen und nicht mehr – für den Rechtsanwender einfacher – in einem Gesetz behandelt wird.

Zu Frage 2 a und b:

Wie sehen Sie die Verlagerung des Heimrechts in die Kompetenz der Länder unter dem Gesichtspunkt der Bürokratiendebatte?

Was bedeutete dies aus Ihrer Sicht insbesondere für überregionale Träger?

Welche Synergieeffekte können sich aus Ihrer Sicht dadurch ergeben?

Auch wenn es Stimmen aus den Ländern gibt, die eine Entbürokratisierung durch ihre künftigen Heimgesetze versprechen, ist eher damit zu rechnen, dass damit für die staatlichen Institutionen und gerade auch für überregionale Träger der Verwaltungsaufwand weiter steigen wird. Zu den bisher schon zu beachtenden und teilweise stark voneinander abweichenden Regelungen des Bau-, Brandschutz- und sonstigen Rechts könnten unterschiedliche Regelungen des Heimrechts bei Heimverträgen, der Heimmitwirkung oder der Heimüberwachung hinzukommen. Dass auch die Regelungen zur Entgeltfindung der Heime bundeseinheitlich im SGB XI zu finden sind, verstärkt die Komplexität. Gerade Träger, die durch eine zentrale Verwaltung versuchen, die Kosten so gering wie möglich zu halten, müssten mehr Zeit und Aufwand in Formalia (beispielsweise leicht abweichende Wahlvorschriften für den Heimbeirat oder die Erarbeitung von Land zu Land unterschiedlicher Heimvertragsmuster) stecken. Allein die ständige Überwachung von potentiellen Änderungen würde hohe Verwaltungs- und Informationskosten verursachen.

Zu Frage 3:

Das SGB XI ist ein Bundesgesetz mit bundeseinheitlichen Leistungen. Vor kurzem erst wurden die Ländergesetze über die Ausbildung in der Altenpflege durch ein Bundesgesetz, das „Gesetz über die Berufe in der Altenpflege“ abgelöst, welches bundeseinheitliche Qualitätsanforderungen an die Ausbildung der AltenpflegerInnen festlegt. Wie beurteilen Sie vor diesem Hintergrund die Verlagerung der Kompetenz für das Heimrecht an die Länder?

Die bundeseinheitliche Altenpflegeausbildung zeigt, dass sich bundeseinheitliche Regelungen im Altenpflegebereich bewährt haben. Das Bundesaltenpflegegesetz stellt nach unserer Auffassung einen wichtigen Meilenstein der Qualität der Altenpflegeausbildung im Kontext der Pflegeausbildungen dar. Das Bundesverfassungsgericht hat die Bundeszuständigkeit bei dieser Gesetzgebung bestätigt. Für die auszubildenden Einrichtungen gehen wir davon aus, dass die Kompetenzverlagerung bezüglich des Heimrechts Auswirkung auf die bundeseinheitliche Ausbildung haben wird.

Zu Frage 4:

Was erwarten Sie bei einer Verlagerung der Kompetenz für das Heimrecht auf die Länder z.B. für die Fachkraftquote, die Heimmitwirkung oder die Heimberichterstattung (§ 22 HeimG)?

Das Heimgesetz bildet die Grundlage für drei wichtige Verordnungen, die alle wichtige Standards setzen wie beispielsweise die Fachkraftquotenregelung. Neben der Heimpersonalverordnung und der Heimmitwirkungsverordnung ist auch die Heimindestbauverordnung zu nennen, deren qualitative Standards bei der Dezentralisierung nicht notwendigerweise fortbestehen werden. Unbestritten muss es hier mehr Flexibilität geben.

Das bisherige Heimgesetz mit seinen Verordnungen gewährleistet einen bundesweiten Basisstandard für die qualitative Ausgestaltung von stationären Einrichtungen / Heimen sowie verbraucherschutzorientierte Rechte der Betroffenen in Einrichtungen. Bei einem Übergang des Heimrechts in Landeszuständigkeit stünde zu befürchten, dass ein unangemessener Sozialleistungswettbewerb um niedrigere Mindeststandards zulasten älterer, behinderter und hilfebedürftiger Menschen entstünde. Dies könnte zu einer spürbaren Absenkung der Qualitätsstandards führen. Auch wenn man nachvollziehen kann, dass es keine Leistungsbestimmung durch Dritte geben sollte ist sicherzustellen, dass auch zukünftig eine Entkopplung von verbindlichen Standardvorgaben einerseits und deren Finanzierung andererseits erfolgt mit dem Ziel, garantierte Mindeststandards zu gewährleisten und der Gefahr entgegenzuwirken, dass Standards nach Kassenlage definiert werden.

Zu Frage 5:

Wie könnte aus Ihrer Sicht der Bundesgesetzgeber mit Rücksicht auf das SGB XI nach einer Verlagerung des Heimrechts auf die Länder künftig auf evtl. Pflegeskandale reagieren?

Nach einer Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder wären also die Interventionsmöglichkeiten des Bundes sicherlich eingeschränkt, weil die Aufarbeitung von Skandalen dann - soweit sie durch den Gesetzgeber geschieht - ebenso in die Landeszuständigkeiten fiel wie - schon bisher - eine mögliche Reaktion der Heimaufsichtsbehörden. Der Bund könnte nur noch über Neuregelungen im SGB XI Einfluss nehmen. Der Einfluss auf besondere Zustände in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen wäre aber ebenfalls beschnitten.

Präventiv wirken aber bereits jetzt interne Qualitätssicherungssysteme der Träger selbst, wie sie die Diakonie unter anderem durch das Diakoniesiegel Pflege betreibt.

Zu Frage 6 und 6a:

Wie schätzen Sie vor dem Hintergrund Ihrer Erfahrungen die Chance ein, über Ländergesetze all das festzulegen, was jetzt im Heimgesetz geregelt ist, z.B. bzgl. des Heimvertrags oder der Zusammenarbeitsverpflichtung von MDK und Heimaufsicht?

Welche Auswirkungen könnte die Verlegung auf den vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung notwendigen öffentlichen Diskurs der Heimsituation und des Benchmarking haben?

Es ist zu erwarten, dass es bei einer Verlagerung auf die Landesebene zu sehr unterschiedlichen Ausprägungen kommen wird.

Von vielen Seiten – auch von uns - werden die sich überschneidenden Kontroll- und Prüffunktionen von Heimaufsicht und Medizinischem Dienst der Krankenkassen beklagt, die in den gegenwärtigen rechtlichen Regelungen angelegt sind und zu Doppelprüfungen mit hohem bürokratischen Aufwand für die Einrichtungen und Träger führen. Wir erwarten, dass dieser abgebaut wird.

Zur Frage der möglichen Inkompatibilitäten von Gesetzen verweisen wir im Übrigen auf die Antwort zu Frage 1.

Zu Frage 7:

Halten Sie das von einigen Fachleuten befürchtete Qualitätsdumping für denkbar?

Eine hohe Qualität in der Pflege und in der Versorgung von Menschen mit Behinderung steht für uns an erster Stelle.

Die im SGB XI angelegten Qualitätssicherungselemente erweisen sich, bis hin zur Möglichkeit der Einführung von Personalbemessungssystemen, bisher als nicht ausreichende Instrumente, da eine entsprechende vertragliche Festlegung in der Regel an der mangelnden finanziellen Leistungsbereitschaft bzw. Leistungsfähigkeit der Kostenträger scheitert. Das Heimgesetz hatte hier in verbindlicher Weise Mindeststandards zum Schutz der Bewohner eingezogen. Bei einer Verlagerung müsste daher auf Länderebene sichergestellt werden, dass Qualitäts- und Leistungsstandards in Einrichtungen so angepasst werden, dass fachliche und finanzielle Aspekte ausgewogen berücksichtigt sind. Im Übrigen verweisen wir auf die Antwort zu Frage 4.

Unter Abwägung der unterschiedlichen Gesichtspunkte möchten wir uns an dieser Stelle nochmals mit aller gebotenen Nachdrücklichkeit auch im Interesse der in den Einrichtungen lebenden älteren Menschen und der Menschen mit Behinderung für einen Erhalt der Bundeszuständigkeit für die Heimgesetzgebung aussprechen.

gez.

Präsident
Dr. h.c. Jürgen Gohde

Stabsstelle Vorstand Zentren
Dr. Bernd Schlüter